Deutscher Bundestag **Drucksache 17/430**

17. Wahlperiode 13. 01. 2010

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Jens Petermann, Raju Sharma und der Fraktion DIE LINKE.

Zur Praxis und zum Rechtssystem gruppenbezogener Aufenthalts- bzw. Abschiebungsregelungen

Das deutsche Aufenthaltsrecht sieht für humanitäre oder politische Sonderregelungen, z. B. bei Krieg und Bürgerkrieg, die Möglichkeit der allgemeinen Aussetzung von Abschiebungen in konkrete Herkunftsländer und/oder von bestimmten Personengruppen vor (Abschiebestopp nach § 60a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG); dem entsprach § 54 des vormaligen Ausländergesetzes (AuslG)). Die obersten Landesbehörden können einen solchen Abschiebestopp seit 1991 nur für längstens sechs Monate beschließen. Darüber hinaus bedarf eine Aufenthaltsgewährung „zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit […] des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern" (§ 23 Absatz 1 AufenthG; dem entsprach § 32 AuslG). Diese Regelung zur „Bundeseinheitlichkeit" wird in der Praxis als „Einstimmigkeitserfordernis" interpretiert, solche Vereinbarungen im Konsens des Bundes und der Länder kommen höchst selten zustande. Die Bundesländer machen zudem von ihrer Kompetenz zu Abschiebestoppregelungen nach § 60a Absatz 1 AufenthG nur im Ausnahmefall Gebrauch.

Eine spezielle Regelung zur Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen gibt es seit Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes am 1. Januar 2005 nicht mehr. Die Bürgerkriegsregelung nach § 32a des alten Ausländergesetzes wurde in den zwölf Jahren ihres Bestehens nur ein einziges Mal angewandt (1999 bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Kosovo), obwohl die SPD ihre Zustimmung zur erheblichen Einschränkung des Grundrechts auf Asyl im Jahr 1993 von der Einführung einer solchen Regelung abhängig gemacht hatte.

Schließlich wurde mit § 24 des Aufenthaltsgesetzes die Richtlinie der Europäischen Union zum vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms aus dem Jahr 2001 in deutsches Recht umgesetzt. Angewandt wurde diese Vorschrift bis heute allerdings nicht.

Der gruppenbezogene Abschiebungsschutz ist damit in Deutschland nur noch von geringer Bedeutung. Die Betroffenen werden im Regelfall auf individuelle (Asyl-)Prüfungsverfahren verwiesen, obwohl der Vorteil allgemeiner politischer Regelungen in der Entlastung der Behörden und in einer unkomplizierten und schnellen Gewährung vorläufigen Schutzes für die Betroffenen liegt.

Im individuellen Prüfverfahren der Asyl- oder Ausländerbehörden wird ein Schutz bei allgemeinen Gefährdungen, z. B. infolge von Krieg und Bürgerkrieg, nur unter engen Bedingungen gewährt – auch wenn die diesbezüglichen

Anforderungen nicht mehr so streng sind seitdem die Bestimmungen der so genannten Qualifikations-Richtlinie der Europäischen Union und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die bis dahin geltende rigide Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verdrängt haben. Letztere Einschätzung wird von der Bundesregierung zwar bestritten (vgl. Bundestagsdrucksache 17/53, Frage 4 Buchstabe f), die Anerkennungsquote beim subsidiären Schutz ist seit der maßgeblichen EuGH-Entscheidung (d. h. ab März 2009) jedoch auffällig erhöht und beträgt durchschnittlich 5,5 Prozent, während sie im Vergleichszeitraum des Vorjahres mit 2,8 Prozent nur etwa halb so hoch war und auch im langjährigen Vergleich durchgehend unter 3 Prozent lag (vgl. ebenda).

Gruppenbezogene Abschiebestopp- oder Aufenthaltsregelungen in relevantem Ausmaß hat es in der Vergangenheit z. B. für Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Afghanistan und dem Irak gegeben. Maßgeblicher Entscheidungsgrund für die Innenministerkonferenz (IMK) war dabei nicht selten das „Fehlen von Flugverbindungen“. Diesen Beschlüssen folgten jeweils so genannte Rückführungsregelungen, mit denen die zeitliche Reihenfolge der Abschiebung einzelner Gruppen (Straftäter, Einzelpersonen, Familien usw.) oder Ausnahmen von Abschiebungen geregelt werden sollten. Die ursprünglichen zeitlichen Vorgaben dieser Regelungen konnten in der Praxis jedoch nicht eingehalten werden: So hätte nach den ersten Planungen der Innenminister die Abschiebung der bosnischen Flüchtlinge im Grundsatz bis Ende des Jahres 1997 vollzogen sein müssen – tatsächlich gab es aber noch im Jahr 2000 gesonderte Bleiberechtsregelungen für diese Flüchtlingsgruppe. Die Abschiebung von Minderheitenangehörigen aus dem Kosovo wurde von der IMK bereits im Jahr 2002 eingefordert – erst 2009 wurde damit begonnen. Die Abschiebung afghanischer Kriegsflüchtlinge wurde von einer Mehrheit der Bundesländer im Mai 2003 beschlossen, sie begann dann im Jahr 2005 und wurde angesichts einer sich verschlechternden Sicherheitslage in Afghanistan nicht wie geplant vollzogen. Der Beginn von Abschiebungen in den Irak wiederum wurde im November 2006 verkündet, bis heute finden Abschiebungen jedoch nur in geringer Zahl statt. Unklar ist vor diesem Hintergrund, wie die einzelnen Bundesländer derzeit mit ausreisepflichtigen Flüchtlingen aus diesen Ländern, zu denen es einmal Aufenthalts-, Abschiebestopp- und Rückführungsregelungen gab, konkret verfahren.

Sollte der Bundesregierung wegen möglicher Nachfragen an die Bundesländer oder eigener Recherchetätigkeit eine Beantwortung innerhalb von zwei Wochen nicht möglich sein, erklären die Fragestellerinnen und Fragesteller hiermit vorsorglich ihr Einverständnis für eine Verlängerung der Beantwortungsfrist nach § 104 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Zu welchen Anordnungen nach § 23 Absatz 1 AufenthG (bzw. § 32 AuslG) hat das Bundesministerium des Innern seit dem Jahr 2000 sein Einvernehmen bzw. seine Zustimmung erklärt, welche entsprechenden Ersuchen hat das Bundesministerium des Innern in dieser Zeit zurückgewiesen, welche Ersuchen erledigten sich auf andere Weise oder wurden zurückgezogen (bitte jeweils einzeln aufführen und insbesondere angeben:

   a) Datum des entsprechenden IMK-Beschlusses bzw. der Einverständniserklärung oder eines entsprechenden Ersuchens;

   b) betroffene Personengruppe/betroffenes Land;

   c) Inhalt des Beschlusses (wesentliche Kernelemente);

d) Zahl der vom Beschluss Betroffenen, notfalls geschätzt;

e) Initiatoren der Regelung/des Ersuchens, soweit einzelne Bundesländer als solche benennbar sind:

f) Angaben/Einschätzungen dazu, inwieweit getroffene Vereinbarungen umgesetzt wurden)?

2. Welche Aufnahme-, Abschiebestopp- oder Rückführungsregelungen in Bezug auf bestimmte Länder oder Personengruppen gelten aktuell und/oder sind für die Praxis der Ausländerbehörden bedeutsam (bitte jeweils einzeln aufführen und insbesondere angeben:

   a) Datum des ursprünglichen IMK-Beschlusses;

   b) Stand des Verfahrens bzw. der Umsetzung ursprünglicher Beschlüsse – welche konkreten Regeln oder Vorgaben gelten aktuell;

   c) Bewertung und Einschätzung des weiteren Verfahrens in der Zukunft mit Zeitplanung)?

3. Welche konkreten ermessensleitenden Regelungen und Vorgaben zur Durchführung von Abschiebungen gibt es derzeit zu den Ländern

   a) Irak,

   b) Afghanistan,

   c) Kosovo,

   d) Guinea,

   e) Iran

   und, soweit der Bundesregierung bekannt, auch zu anderen Ländern (bitte auch nach Bundesländern differenzieren, soweit es Unterschiede im Verfahren bzw. in der Praxis gibt)?

4. Wie viele Personen aus den in der vorherigen Frage benannten Ländern leben jeweils in der Bundesrepublik Deutschland (bitte an die Buchstabendifferenzierung der Frage 3 halten und jeweils differenzieren nach:

   a) Bundesländern;

   b) Niederlassungserlaubnis, Aufenthaltserlaubnis, Duldung, vollziehbare Ausreisepflicht (ohne Duldung);

   c) Aufenthalt seit mehr bzw. weniger als sechs Jahren)?

5. Wie viele Personen aus den in den vorherigen Fragen benannten Ländern wurden in den Jahren seit 2000 abgeschoben bzw. sind „freiwillig“ ausgereist (bitte an die Buchstabendifferenzierung der Frage 3 halten und jeweils differenzieren nach Bundesländern, Jahren, Ausreise/Abschiebung, Ausreise oder Abschiebung ins Herkunftsland oder in ein anderes Land)?

6. Welche Abschiebestoppregelungen einzelner oder mehrerer Bundesländer seit dem Jahr 2000 sind der Bundesregierung bekannt, und zu welchen dieser Regelungen und mit welchem Ergebnis wurde der Versuch unternommen, hieraus eine bundesweite Abschiebestopp- bzw. eine bundesweite Aufnahmeregelung zu machen (bitte einzeln aufführen und jeweils benennen: Datum des Beschlusses, Zeitraum der Regelung, beteiligtes Bundesland/Bundesländer, betroffene Personengruppe/Herkunftsland, ungefähre Zahl der Betroffenen)?

7. Welche konkretisierende Rechtsprechung zum Verhältnis und zur Anwendung von § 60a Absatz 1 und § 23 Absatz 1 AufenthG (bzw. zu den entsprechenden Regelungen nach dem alten Ausländergesetz) gibt es?

a) Was konkret ist unter „Bundeseinheitlichkeit“ und „Einvernehmen“ in § 23 Absatz 1 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes zu verstehen?

b) Wieso wird „Bundeseinheitlichkeit“ als Einstimmigkeitserfordernis ausgelegt, obwohl dies zur Folge hat, dass es einem einzelnen Bundesland möglich ist, eine ansonsten bundeseinheitliche Regelung durch sein Veto zu verhindern?

c) Welchen Sinn macht das Streben nach „Bundeseinheitlichkeit“ bei humanitären Entscheidungen in einem ansonsten föderalen System angesichts des Umstands, dass hierdurch von einzelnen Bundesländern politisch gewollte humanitäre Regelungen aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses oftmals verhindert oder gar nicht erst angestrebt werden, und wie bewertet die Bundesregierung dies (bitte ausführen)?

d) Wie wird ein Festhalten am Prinzip der „Bundeseinheitlichkeit“ bzw. der Einstimmigkeit begründet, insbesondere vor dem Hintergrund, dass spätestens nach Einfügung der Verteilungsregelung des § 15a im Aufenthaltsgesetz keinerlei „Sogwirkung“ durch Abschiebestopp- oder Aufenthaltsregelungen einzelner Bundesländer entstehen kann, weil alle Asylsuchenden oder unerlaubt eingereisten Personen auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden, ohne dass sie auf diese Verteilungsentscheidung z. B. in Hinblick auf etwaige politische Sonderregelungen Einfluss nehmen könnten?

e) Wieso wird in den Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz geregelt, dass selbst bei einem bis zu sechsmonatigen Abschiebestopp nach § 60a Absatz 1 AufenthG einzelne Bundesländer vorab den Bund und die anderen Länder „konsultieren“ sollen, und wieso soll das Bundesministerium des Innern über ein Ersuchen nach seinem Einvernehmen nach § 23 Absatz 1 AufenthG erst dann inhaltlich entscheiden, wenn mindestens elf Bundesländer dies beantragen, obwohl der Inhalt und Wortlaut der Paragrafen für eine solche Einschränkung nichts hergeben?

f) Falls eine entsprechende Vereinbarung der Innenminister vom 29. März 1996 der Grund hierfür sein sollte, wie ließe sich eine solche einschränkende Anwendung des Aufenthaltsgesetzes infolge eines Beschlusses der Exekutive rechtfertigen?

g) Ist es zutreffend, dass die besagte Vereinbarung der Innenminister vom 29. März 1996 als eine „Gegenleistung“ der SPD-regierten Länder für ein „Entgegenkommen“ der unionsregierten Länder bei der damaligen Altfallregelung interpretiert werden kann (bitte ausführen), und wenn ja, warum wird an einer eingeschränkten Anwendung der Regelungen zum gruppenbezogenen Abschiebungsschutz festgehalten, obwohl es seitdem mehrere weitere Altfallregelungen im Konsens der Innenminister gegeben hat?

8. Wie bewertet die Bundesregierung insgesamt die Wirksamkeit, die praktische Anwendung und Rechtssystematik des gruppenbezogenen Abschiebungsschutzes in Deutschland, und welchen Änderungsbedarf sieht sie gegebenenfalls?

9. Für welche Länder oder Regionen innerhalb bestimmter Länder sieht die Bundesregierung aktuell die Voraussetzungen nach Artikel 15c der EU-Qualifikationsrichtlinie als erfüllt an, und zwar in dem Sinne, dass ungeachtet der persönlichen Situation von einer erheblichen individuellen Gefahr infolge willkürlicher Gewalt bei einer Rückkehr in das Herkunftsgebiet ausgegangen wird?

   a) Wie hoch ist die Quote des gewährten subsidiären Schutzes für die Länder Irak, Afghanistan, Somalia, Russische Teilrepublik Tschetschenien,

Kongo, Sudan, Pakistan, Sri Lanka und Kolumbien seit März 2009, und wie hoch war sie im Jahr 2008 (bitte jeweils nach den einzelnen Ländern getrennt angeben)?

b) Welchen ungefähren Anteil bei der Gewährung subsidiären Schutzes haben die Gründe drohende Folter/unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Gefahr der Todesstrafe, erhebliche Gefahren für Leib und Leben infolge von Krieg oder Bürgerkrieg oder sonstige?

Berlin, den 13. Januar 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333